



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA w ŁODZI**
ul. Piotrkowska 120
90-006 Łódź
tel. (42) 636 36 89, fax (42) 636 07 12
e'mail: lodz@uokik.gov.pl

RŁO-61-5(12)/14/RB

Łódź, dnia 27 sierpnia 2014 r.

DECYZJA Nr RŁO 19/2014

- I. Na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy po przeprowadzeniu postępowania w sprawie podejrzenia stosowania przez Gminę Miasta Główna, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

po uprawdopodobnieniu stosowania przez Gminę Miasta Główna **praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów**, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 2 powołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na bezprawnym działaniu, to jest stosowaniu w umowach o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawieranych w obrocie gospodarczym z konsumentami w oparciu o wzorzec umowy o nazwie „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW” postanowienia o treści „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że **Przedsiębiorstwo** może rozwiązać umowę z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez **Odbiorcę**”, które uprawnia Gminę Miasta Główna do wstrzymania świadczenia usług na rzecz odbiorcy w innych przypadkach, niż określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zmianami) i **przyjęciu zobowiązania** Gminy Miasta Główna **do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia** tym naruszeniom **nakłada się** na Gminę Miasta Główna, **obowiązek wykonania przyjętego zobowiązania poprzez:**

1) wprowadzenie do obrotu gospodarczego nowego wzorca umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków niezawierającego kwestionowanego postanowienia, a zawierającego postanowienie o treści: „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że Przedsiębiorstwo może rozwiązać umowę wyłącznie z przyczyn

wymienionych w art. 8 ustawy, o której mowa w § 1.”,

od dnia uprawomocnienia się decyzji,

2) przedłożenie odbiorcom wody, których umowy zawierają zakwestionowane postanowienie aneksów wprowadzających do obrotu wzorzec umowy, o którym mowa w pkt 1

w terminie 6 miesięcy (sześciu miesięcy) od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

II. Na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy po przeprowadzeniu postępowania w sprawie podejrzenia stosowania przez Gminę Miasta Główna, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

nakłada się na Gminę Miasta Główna, obowiązek złożenia informacji o stopniu realizacji przyjętego zobowiązania, zawierającej:

- 1) kopię pierwszej zawartej umowy w oparciu o nowy wzorzec umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zgodny ze złożonym zobowiązaniem, o ile taka umowa zostanie zawarta,
- 2) dowody przedłożenia odbiorcom wody, których umowy zawierają zakwestionowane postanowienie, aneksów wprowadzających do obrotu nowy wzorzec umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zgodny ze złożonym zobowiązaniem.

w terminie 7 miesięcy (siedmiu miesięcy) od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – zwany dalej: „Prezesem Urzędu” – przeprowadził postępowanie wyjaśniające RŁO-400-13/12. W trakcie ww. postępowania Prezes Urzędu ustalił, że na terenie gminy Główno działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi Gmina Miasta Główna – zwana dalej „Gminą”. W obrocie gospodarczym z konsumentami umowy zawierane są w oparciu o opracowany wzór pod nazwą „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW” (dowód: karty Nr 21-36), zawierający postanowienie, którego treść stoi w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.) – zwanej dalej: „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków” – co może stanowić naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) – zwanej dalej: „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów”.

W dniu 27 maja 2014 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania przez Gminę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów polegającej na bezprawnym działaniu, to jest stosowaniu w umowach o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków

zawieranych w obrocie gospodarczym z konsumentami w oparciu o wzorzec umowy o nazwie „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW” postanowienia o treści „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że **Przedsiębiorstwo** może rozwiązać umowę z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez **Odbiorcę**”, które uprawnia Gminę do wstrzymania świadczenia usług na rzecz odbiorcy w innych przypadkach, niż określone w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Gmina w piśmie z dnia 10 czerwca 2014 r. (dowód: karta Nr 37) wyraziła chęć zmiany zakwestionowanego postanowienia oraz poinformowania o zmianie wszystkich odbiorców wody. W piśmie z dnia 14 lipca 2014 r. Gmina zobowiązała się do wprowadzenia do obrotu z udziałem konsumentów od dnia uprawomocnienia się decyzji nowego wzorca umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawierającego zmodyfikowane postanowienie, przedłożenia w terminie sześciu miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji odbiorcom wody, których umowy zawierają zakwestionowane postanowienie aneksów wprowadzających do obrotu wzorzec umowy zawierający zmodyfikowane postanowienie. W przedstawionym projekcie nowego wzoru umów postanowienie o treści „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że **Przedsiębiorstwo** może rozwiązać umowę z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez **Odbiorcę**” otrzymało brzmienie „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że Przedsiębiorstwo może rozwiązać umowę wyłącznie z przyczyn wymienionych w art. 8 ustawy, o której mowa w § 1.” (dowód: karty Nr 49-58).

Pismem z dnia 4 lipca 2014 r. Prezes Urzędu zawiadomił Gminę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w przedmiotowym postępowaniu oraz o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy (dowód: karta Nr 40).

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Gmina Miasto Głowno jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013r., poz. 594, ze zm.) – zwanej dalej: „ustawą o samorządzie gminnym” – posiadającą osobowość prawną i działającą przez swoje organy. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, dotyczące wodociągów i zaopatrzenia w wodę zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Gmina realizuje jako zadania własne za pośrednictwem Miejskiego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji. Cała sieć wodociągowa na terenie administracyjnym Gminy jest de facto jej własnością.

W obrocie gospodarczym z konsumentami umowy zawierane są w oparciu o opracowany wzór pod nazwą „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW” (dowód: karty Nr 21-24).

W § 17 ust. 4 tego wzorca umowy zawarto postanowienie o treści: „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że **Przedsiębiorstwo** może rozwiązać umowę z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem

umowy przez **Odbiorcę**” (dowód: karta Nr 23 odwrot).

Z kolei § 4 ww. wzorca umowy otrzymał brzmienie: „Odbiorca zobowiązuje się do: (...) 6) natychmiastowego powiadomienia Przedsiębiorstwa stwierdzeniu zerwania plomb lub osłon wodomierza głównego lub stwierdzenia jego uszkodzenia bądź kradzieży. 7) utrzymania pomieszczenia (studzienki) z wodomierzem głównym w stanie umożliwiającym nieutrudnione dokonywanie odczytów lub wymianę wodomierza oraz prawidłowego utrzymania pomieszczenia, w którym zainstalowane jest urządzenia pomiarowe, 8) zabezpieczenia pomieszczenia (studzienki) przed zalaniem wodą a w przypadku zalania do usunięcia wody (...)” (dowód: karta Nr 21 odwrot).

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli w toku postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 100 ust. 1 tej ustawy lub innych informacji będących podstawą wszczęcia postępowania – że przedsiębiorca stosuje praktykę, o której mowa w art. 24 tej ustawy, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek wykonania tych zobowiązań. W decyzji tej, jak wynika z art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań.

Przytoczony powyżej przepis jako przesłanki warunkujące możliwość wydania decyzji wskazuje: uprawdopodobnienie, że przedsiębiorca stosuje praktykę, o której mowa w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz zobowiązanie się przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, do podjęcia lub zaniechania działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom.

W niniejszym postępowaniu wymaga zatem rozważenia, czy wskazane warunki zaistniały w odniesieniu do działań i zobowiązań Gminy a ponadto, czy w przypadku ich wystąpienia uzasadnione jest przyjęcie zobowiązania strony postępowania i wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji w oparciu o ww. przepis.

W pierwszej kolejności zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w przedmiotowej sprawie niezbędne jest ustalenie, czy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego a następnie uprawdopodobnienie naruszenia przesłanek praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów zarzucanej Gminie, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Naruszenie interesu publicznoprawnego

Podstawą do rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest uprzednie zbadanie przez Prezesa Urzędu, czy w danej sprawie zagrożony został interes publicznoprawny. Stwierdzenie, że to nastąpiło pozwala na realizację celu tej ustawy, wskazanego w art. 1 ust. 1, którym jest określenie warunków rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Warunkiem koniecznym do uruchomienia procedur i

zastosowania instrumentów określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów jest zatem, aby działania przedsiębiorców – którym zarzucono naruszenie jej przepisów – stanowiły potencjalne zagrożenie interesu publicznego, nie zaś jednostki lub grupy.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy, jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym.

Zdaniem Prezesa Urzędu rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny, albowiem działania Gminy nie były ograniczone do określonych odbiorców lub ich grupy. Dotyczyły wszystkich aktualnych i potencjalnych odbiorców wody na terenie gminy, przyłączonych lub ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej.

Zatem uzasadnione było w niniejszej sprawie podjęcie przez Prezesa Urzędu działań przewidzianych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Uprawdopodobnienie naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W przedmiotowym postępowaniu Prezes Urzędu postawił Gminie zarzut stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na zawieraniu umów z udziałem konsumentów opartych na wzorcu umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzania ścieków, zawierających postanowienie, którego treść stoi w sprzeczności z przepisami ustawy z o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co może stanowić naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Stosownie do art. 24 ust. 2 tej ustawy, przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy.

Tym samym dla uprawdopodobnienia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów konieczne jest wykazanie kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek:

- 1) działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy,
- 2) noszące znamiona bezprawności,
- 3) godzące w zbiorowy interes konsumentów.

Ad 1)

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także:

- (a) osobę fizyczną, osobę prawną, oraz jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,
- (b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,
- (c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym

przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13,

(d) związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt 2.

Na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina posiada osobowość prawną i działa przez swoje organy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zaś pkt 3 tego przepisu wskazuje, iż zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk. Również ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w art. 3 ust. 1 stanowi, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Działalność tę Gmina prowadzi w zakresie zadań własnych i jako osoba prawna posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, gdyż organizuje i świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Gmina może być uznana za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W przedmiotowej sprawie Gmina prowadzi powyższą działalność za pośrednictwem swojej jednostki organizacyjnej.

W związku z powyższym **Prezes Urzędu stwierdził, że pierwsza przesłanka** niezbędna do uprawdopodobnienia stosowania przez Gminę praktyk wskazanych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **została spełniona**.

Ad 2)

Bezprawność to sprzeczność zachowania z przepisami prawa oraz z zasadami współzycia społecznego. Chodzi więc o sprzeczność z szeroko rozumianym porządkiem prawnym jako całością. Pojęcie porządek prawny obejmuje nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej, a także nakazy i zakazy wynikające z norm moralnych i obyczajowych określanych jako zasady współzycia społecznego. Bezprawność jest czynnikiem o charakterze obiektywnym, niezależnym od wystąpienia szkody, czy od zamiaru podmiotu dopuszczającego się działań bezprawnych. Przy ocenie bezprawności rozważenia wymaga kwestia, czy czyn był zgodny, czy też niezgodny z obowiązującymi zasadami porządku prawnego tj. normami prawa powszechnie obowiązującego a także z nakazami i zakazami wynikającymi z zasad współzycia społecznego. Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Zwrócił na to uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 23 czerwca 2006 r. (sygn. XVIII AmA 32/05) wskazując, iż art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (którego odpowiednikiem w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów jest art. 24 ust. 2) nie ma samodzielnego znaczenia prawnego, lecz powinien być interpretowany oraz stosowany w określonym kontekście normatywnym. W związku z tym, w celu konkretyzacji przesłanki bezprawności należy sięgnąć do przepisów innych ustaw, gdyż dopiero na ich podstawie możliwe jest dokonanie oceny działań przedsiębiorcy w aspekcie ich zgodności z prawem.

Gmina zawiera z odbiorcami wody pisemne umowy w oparciu o wzorzec pn. „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW”.

Punktem wyjścia w ocenie, czy postanowienia zawarte w tych umowach noszą znamiona bezprawności są przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa, w jakich okolicznościach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wstrzymania świadczenia usług na rzecz odbiorcy. Formułując ten przepis ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności” „na przykład” lub podobnym. Oznacza to, że katalog okoliczności, które stanowią podstawę do wstrzymania między innymi dostaw wody ma charakter zamknięty, który nie może być dowolnie i arbitralnie rozszerzany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Odcięcie dostaw wody może nastąpić tylko wówczas, gdy wystąpi jedna z przesłanek określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten należy wyklądać ściśle i przyjąć, iż odcięcie wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego jest możliwe jedynie w sytuacjach w nim określonych. Nie ma zatem możliwości rozszerzania podstaw odcięcia lub zamknięcia na inne sytuacje nieokreślone wyraźnie w tym przepisie, niedopuszczalne jest stosowanie analogii.

W powyższym kontekście wziąć należy jednocześnie pod uwagę szczególny charakter usług zaopatrzenia w wodę. Woda jest dobrem niezbędnym do egzystencji. Zgodnie z art. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ustawa ta określa między innymi zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Sam ustawodawca wprowadził regulacje, które mają każdemu zapewnić ciągły, nieprzerwany dostęp do wody z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów oraz enumeratywnie wymienia przypadki, w których ten dostęp można ograniczyć. Ponadto, w okolicznościach niniejszej sprawy stroną, której Prezes Urzędu zarzuca stosowanie postanowienia zastrzegającego wbrew prawu możliwość pozbawienia konsumentów korzystania z jednego z podstawowych dóbr niezbędnych do życia jest Gmina – podmiot, dla którego zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym.

Tymczasem Gmina stosując w § 17 ust. 4 wzorca umowy pn. „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW”, a tym samym w zawieranych na jego podstawie umowach o zaopatrzenie w wodę, kwestionowane postanowienie rozszerza podstawy odcięcia dostaw wody na każdy przypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. I tak z treści tego postanowienia w zw. z § 4 pkt 6 wspomnianego wzorca umowy, a tym samym z zawieranych na jego podstawie umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków wynika, że Gmina ma prawo odciąć dostawy wody także w przypadku, jeżeli odbiorca nie dopełni obowiązku natychmiastowego powiadomienia w przypadku stwierdzenia zerwania plomby wodomierza, jego osłon, bądź uszkodzeniu czy kradzieży samego wodomierza. Z treści zakwestionowanego postanowienia w zw. z § 4 pkt 7 – 8 cytowanego wzorca, a tym samym z zawieranych na jego podstawie umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków wynika, że Gmina ma prawo odciąć dostawy wody np. w przypadku braku utrzymania pomieszczenia z wodomierzem głównym w stanie umożliwiającym nieutrudnione dokonywanie odczytów, braku zabezpieczenia studzienki przed zalaniem wodą, itp.

W ocenie Prezesa Urzędu brzmienie postanowienia umownego, zgodnie z którym: „Umowa może być rozwiązana na piśmie przez każdą ze stron, za uprzednim trzymiesięcznym

okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, z tym, że **Przedsiębiorstwo** może rozwiązać umowę z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez **Odbiorcę**”, w sytuacji gdy rozwiązanie umowy skutkuje zastosowaniem przez Gminę środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z jej usług nie znajduje odzwierciedlenia w brzmieniu art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zdarzenia, o których mowa w hipotezie powołanego przepisu obejmują bowiem ściśle określone sytuacje, w których może nastąpić odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego. Oznacza to, że kwestionowane postanowienie umowne statuuje możliwość przekroczenia przez Gminę jej ustawowych kompetencji, jako dostawcy usług wodociągowych, w zakresie możliwości wstrzymania świadczenia usług, gdyż pozwala na rozwiązanie umowy, pod warunkiem zachowania trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia, w każdym przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a nie tylko w przypadkach wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a co więcej oceny w tym zakresie dokona Gmina.

Ponadto należy podnieść, iż zgodnie z przepisami karnymi zawartymi w art. 28 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wszystkie powyżej wskazane zachowania odbiorcy wody są zagrożone karą grzywny. Tak więc Gmina stosując kwestionowane postanowienie wprowadza kolejną sankcję i może zdarzyć się sytuacja, że na odbiorcę wody, który np. uniemożliwi upoważnionym przedstawicielom dostęp wraz z niezbędnym sprzętem do nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z eksploatacją, zostanie nałożona kara grzywny, a jeszcze oprócz tego Gmina odetnie mu dostawę wody i to w sytuacji, która nie została objęta art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Kwestionowane postanowienie statuuje więc możliwość przekroczenia przez Gminę jej ustawowych kompetencji, jako dostawcy usług wodociągowych, w zakresie możliwości wstrzymania świadczenia usług, a tym samym stosowanie tego postanowienia może być działaniem bezprawnym.

Mając na uwadze powyższe **Prezes Urzędu stwierdził, że druga przesłanka** niezbędna do uprawdopodobnienia stosowania przez Gminę praktyk wskazanych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **została uprawdopodobniona.**

Ad 3)

Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie definiują pojęcia zbiorowego interesu konsumentów. Przepis art. 24 ust. 3 tej ustawy stanowi jedynie, że nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów.

Ze zbiorowym interesem konsumentów mamy do czynienia wówczas, gdy działanie przedsiębiorcy dotyczy, bądź może dotyczyć nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować.

Prezes Urzędu podkreśla, że o tym, czy naruszony został interes zbiorowy, nie zawsze przesądza kryterium ilościowe, ponieważ niekiedy jeden ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta może być przejawem stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził, iż „ (...) *nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wszcząć tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni*

także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczbie potencjalnych konsumentów.” (wyrok SN z dnia 12 września 2003 r., sygn. akt I CKN 504/01).

Stosowany przez Gminę wzorzec umowy pn. „UMOWA Nr W/K...../... O ZAOPATRZENIE W WODĘ I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW”, wykorzystywany jest przy zawieraniu umów m.in. z konsumentami. Stroną takich umów są zarówno wszyscy aktualni, jak i wszyscy przyszli (potencjalni) odbiorcy wody na terenie gminy Miasta Głowno. Zatem krąg adresatów takiego wzorca jest z góry nieokreślony, nieograniczony. Przy zawieraniu wskazanych umów Gmina posługuje się opracowanym przez siebie wzorcem i wymaga jedynie aprobaty przez odbiorców wody – konsumentów jej warunków, jednostronnie ustalanych. Swoboda odbiorców wody jest zatem ograniczona jedynie do podpisania lub nie podpisania przedłożonej im umowy. W związku z tym wszelkie zawarte w niej bezprawne zapisy godzą w ich interesy.

W powyższym kontekście wziąć należy jednocześnie pod uwagę szczególny charakter usług zaopatrzenia w wodę. Woda jest dobrem niezbędnym do egzystencji. Stosowanie przez Gminę postanowienia zastrzegającego wbrew prawu możliwość pozbawienia konsumentów korzystania z jednego z podstawowych dóbr niezbędnych do życia – z całą pewnością godzi w zbiorowe interesy konsumentów.

W związku z powyższym **Prezes Urzędu stwierdził, że trzecia przesłanka niezbędna do uprawdopodobnienia stosowania przez Gminę praktyk wskazanych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów została uprawdopodobniona.**

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 100 ust. 1 tej ustawy lub innych informacji będących podstawą wszczęcia postępowania, że przedsiębiorca stosuje praktykę, o której mowa w art. 24 tej ustawy a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek wykonania tych zobowiązań. Ponadto, stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przyjmując zobowiązanie Prezes Urzędu może określić termin wykonania zobowiązań.

Jak Prezes Urzędu wykazał w niniejszej decyzji, okoliczności sprawy uprawdopodobniły, że Gmina stosuje praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, określone w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Gmina złożyła zobowiązanie do zmodyfikowania kwestionowanego przez Prezesa Urzędu postanowienia zarówno z nowo zawieranych umów poprzez wprowadzenie do obrotu nowego wzorca umowy o zaopatrzenie w wodę (zgodnego co do treści z przedstawionym przez Gminę projektem) oraz poprzez podpisanie stosownych aneksów do umów już zawartych, co jest równoznaczne z podjęciem działań zmierzających do zapobieżenia uprawdopodobnionemu w toku niniejszego postępowania naruszeniu art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Prezes Urzędu uznał, że w celu jak najszybszego wyeliminowania z obrotu gospodarczego umów zawierających kwestionowane postanowienia zasadne i celowe jest skorzystanie z instrumentu prawnego przewidzianego w art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i przyjęcie złożonego przez Gminę zobowiązania.

W ocenie Prezesa Urzędu, złożone przez Gminę zobowiązanie jest zupełne, gdyż zabezpiecza interesy prawne konsumentów, którzy mogą zawrzeć tego typu umowy po wydaniu decyzji zobowiązującej, jak i tych, którzy umowy już zawarli.

Prezes Urzędu uznał, iż wskazany przez Gminę termin na wykonanie obowiązku wynikającego ze złożonego zobowiązania jest wystarczający na ich zrealizowanie, a także pozwoli na szybkie wyeliminowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Wobec spełnienia przesłanek wydania decyzji na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **Prezes Urzędu orzekł jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.**

Ad II sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w decyzji nakładającej na przedsiębiorcę obowiązek wykonania zobowiązania, Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę również obowiązek złożenia w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań. Wobec tego Prezes Urzędu nałożył na Gminę obowiązek złożenia informacji o stopniu realizacji przyjętego zobowiązania, zawierającej:

- 1) kopię pierwszej zawartej umowy w oparciu o nowy wzorzec umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zgodny ze złożonym zobowiązaniem, o ile taka umowa zostanie zawarta,
- 2) dowody przedłożenia odbiorcom wody, których umowy zawierają zakwestionowane postanowienie, aneksów wprowadzających do obrotu nowy wzorzec umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zgodny ze złożonym zobowiązaniem.

w terminie 7 miesięcy (siedmiu miesięcy) od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Prezes Urzędu uznał, że tak określony termin jest wystarczający dla Gminy do przygotowania i przekazania Prezesowi Urzędu dowodów wykonania złożonego zobowiązania.

W związku z tym Prezes Urzędu orzekł jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) w związku z art. 479²⁸ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Łodzi.

*Z upoważnienia
Prezesa
Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Z-ca Dyrektora Delegatury*

Andrzej Kędzia

Otrzymuje:

Urząd Miejski w Głownie